

Perspectiva actual sobre el veto polaco-lituano a la cooperación UE-Rusia

*Rafael José de Espona **

Tema: Polonia y Lituania se han destacado por su postura firme en los criterios que deben regir las negociaciones UE-Rusia.

Resumen: Las conversaciones para la elaboración de un nuevo Acuerdo de Cooperación y Partenariado (ACP) entre la UE y Rusia son de gran importancia para la Unión, pero trascienden de modo diferente para sus miembros. Cuestiones como la seguridad energética son especialmente sensibles en los países dependientes al 100% del suministro ruso, y las implicaciones políticas afectan más a aquellos vecinos de Rusia no hace mucho tiempo bajo su dominio. Entre estos, Polonia y Lituania se han destacado por su postura firme en los criterios que deben regir las negociaciones UE-Rusia, hasta el punto de haber vetado el inicio de las mismas. Este ARI pretende contribuir a clarificar el fundamento de la postura lituano-polaca, y dilucidar si ésta constituye un interés de parte o realmente pueden extraerse conclusiones y perspectivas válidas para el conjunto de la UE. El análisis se enmarca por relevantes acontecimientos que inciden en la prospectiva de 2009: el reinicio de las conversaciones UE-Rusia en noviembre de 2008 tras la reciente guerra ruso-georgiana de agosto de 2008 y el acuerdo de marzo de 2009 de la OTAN de reanudar la interlocución con Rusia, todo lo cual acontece en un entorno de crisis financiera sin precedentes, en el cual Rusia no duda en utilizar su poder energético para presionar a sus vecinos, incluyendo nuevos episodios de tensión como el acaecido en Ucrania el pasado mes de enero.

Análisis: En el planteamiento de una colaboración estratégica entre la UE y Rusia, sobre la cual la UE se posiciona con un alto grado de interés, Rusia es reacia a ser parte de la Política Europea de Vecindad, prefiriendo un trato personalizado a nivel bilateral conforme a su condición de potencia de escala global.

La lógica del planteamiento de la UE para configurar un acuerdo de colaboración estratégica con Rusia tiene un fundamento práctico evidente, habida cuenta las relaciones comerciales entre la UE y Rusia, así como la relevancia de ésta como suministrador energético. Sin embargo, sin perjuicio de los criterios pragmáticos, la solidez de una cooperación estratégica sólo puede lograrse si en ella se integra un sistema compartido de valores y principios comunes. Es en este punto donde surgen discrepancias conceptuales, ya que el Gobierno de Rusia reclama para sí su derecho a mantener sus criterios autocráticos anclados en la idiosincrasia nacional, al tiempo que resalta el haber asumido sistemas formales importados, como la democracia y el capitalismo.

* Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de Vilnius (TSPMI)

Las críticas que cuestionan que el proceso político post-soviético acontecido en Rusia pueda calificarse como transición a la democracia, y que alertan sobre los peligros del involucionismo experimentado por la Administración Putin desde el año 2000 y mantenido desde la Presidencia de Medvedev en 2008, han aflorado precisamente en aquellos países europeos que han sufrido la experiencia totalitaria soviética pero que han superado una transición compleja, habiendo consolidado el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho.¹ No debe olvidarse que los países bálticos son los únicos de la UE que proceden de la URSS y que, por tanto, tienen una percepción de Rusia más directa. También Polonia cuenta con una relevante experiencia en su relación con Rusia.

Lejos de defender un planteamiento negacionista de una realidad insoslayable –la importancia de Rusia como vecino de la UE y su condición de potencia política y económica–, la perspectiva polaco-lituana incide en la necesidad de cooperar con Rusia ayudando a transformar positivamente Rusia a favor de un sistema basado en valores y principios comunes con la UE, sin detener los esfuerzos en un nivel meramente pragmático. Por esta razón, el tipo de asociación estratégica UE-Rusia que se busca desde la doctrina exterior polaco-lituana incide en la cualificación de ésta de modo tal que aporte una armonía sostenible a largo plazo.

Si bien la actual Presidencia de la UE de la República Checa se caracteriza por un criterio más cercano a la prudencia báltica respecto de Rusia, presumiblemente en el próximo año 2010 la Presidencia de España impulsará el curso de las negociaciones, pues el actual Gobierno de España ha acreditado su positiva predisposición hacia Rusia, habiendo suscrito bilateralmente una novedosa Declaración de Asociación Estratégica en marzo de 2009.

La nueva Administración Obama en EEUU –aunque sin negar su interés en que Ucrania y Georgia ingresen en la OTAN– ha comenzado su agenda exterior con renovadas buenas intenciones hacia Rusia, ofreciéndole cancelar el proyecto de escudo antimisiles en la República Checa y Polonia, proponiendo la reducción del arsenal nuclear y apoyando el reinicio de la interlocución OTAN-Rusia.

Para comprender la perspectiva polaco-lituana sobre la cooperación UE-Rusia, conviene conocer el fundamento y contenido del veto que hasta el pasado año mantuvieron Polonia y Lituania respecto de la aprobación del mandato para las conversaciones entre la Comisión y Rusia. También cabe relacionarlo con cuestiones acontecidas posteriormente: la invasión rusa de Georgia en agosto de 2008 y el subsiguiente reconocimiento ruso de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, así como la nueva crisis ruso-ucraniana del gas en enero de 2009. Hecho esto, podrá dilucidarse si en esta postura subyace realmente un interés general europeo.

La aprobación unánime –por los 27 miembros de la UE– del mandato a la Comisión Europea para establecer las negociaciones con Rusia ha tenido una cronología conflictiva. Como es sabido, la base jurídica para las relaciones UE-Rusia se encuentra en el Acuerdo de Cooperación y Partenariado (ACP) de 1994, que entró en vigor en 1997. El término de dicho Acuerdo finalizó el 30 de noviembre de 2007 si bien se prorrogó automáticamente por un año al no haber comenzado las negociaciones para el nuevo Acuerdo, según lo previsto.

¹ VVAA (2007), *Transformation of Putin's Regime: Why Transitory is Not Applicable to Post-Soviet Russia*, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius, pp. 50, 51, 116 y 117.

En julio de 2006, los miembros de la UE convinieron otorgar un mandato a la Comisión Europea para negociar un nuevo acuerdo con Rusia que sustituyese al anterior. Sin embargo, en noviembre del mismo año, la aprobación del citado mandato fue bloqueada por Polonia, ya que ésta consideraba que el ACP entonces en vigor fue vulnerado por Rusia al prohibir la importación de productos cárnicos polacos. Polonia vinculó la solución de esta cuestión a la aprobación del mandato para iniciar las negociaciones. Esta postura fue respaldada por Lituania, la cual –apoyando la posición polaca– asoció además la aprobación del citado mandato a la reanudación del suministro petrolero ruso a través del oleoducto Druzhba.

En enero de 2008, Polonia retiró su veto al mandato tras llegar a un acuerdo con Rusia sobre sus exportaciones cárnicas (y haber también retirado anteriormente sus requerimientos sobre la Carta de Energía). Ello coincidió con el cambio de Gobierno y la llegada de la Administración Tusk. No obstante, en abril de 2008, Lituania confirmó su veto a la aprobación del referido mandato debido a que sus requerimientos no habían sido tenidos en cuenta.

Finalmente, el 26 de mayo de 2008 se aprobó, en la reunión de los ministros de Exteriores de la UE, el mandato para comenzar las negociaciones UE-Rusia, una vez que Lituania retiró su veto al tenerse en cuenta sus indicaciones e incluirse formalmente sus requerimientos. A diferencia del caso polaco, en Lituania no se produjo ningún cambio gubernamental que facilitase este cambio de postura.

Las propuestas lituanas expresadas en 2008 y que fueron incluidas en el mandato a la Comisión para ser integradas en el futuro ACP entre la UE y Rusia son las siguientes:

- En el campo de la seguridad energética, se incluye el contenido de la Carta de Energía y la reanudación del suministro de petróleo a través del oleoducto Druzhba.
- En el ámbito de la cooperación legal, se incide en la investigación sobre las masacres de Medininkai y Vilnius de enero de 1991,² así como en la materialización de compensaciones derivadas de las deportaciones de población de las naciones bálticas.
- En la esfera de la seguridad internacional, se conmina a la solución de los conflictos en Moldavia y Georgia, de modo tal que su resolución implique asegurar la integridad territorial estatal.

La posición lituana comparte criterios con sus vecinos bálticos, además de que Estonia y Letonia sufren también problemas similares con relación a los asuntos descritos, especialmente en materia de dependencia energética³ y conflictos con su significativa minoría rusa.

Aunque Lituania retiró su veto una vez sus propuestas fueron incluidas en la agenda de la Comisión, todos estos asuntos se encuentran todavía pendientes de solución, habiéndose incluso agravado el problema relativo a Georgia tras la reciente guerra ruso-

² En dichas masacres las fuerzas especiales OMON y tropas paracaidistas rusas asesinaron, respectivamente, a siete guardias fronterizos del puesto lituano de Medininkai (el 31 de enero) y a 14 civiles lituanos (junto a la torre de televisión de Vilnius, el 13 de enero).

³ A. Mäe (2007), "Estonia's Energy Security and the European Union", en A. Kasekamp (ed.), *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2007*, Estonian Foreign Policy Institute, Tallin, pp. 92-94 y 118. S. Woehrel (2008), "Russian Energy Policy Toward Neighboring Countries", *CRS Report for Congress*, Washington, 27/III/2008, p. 12.

georgiana y el subsiguiente reconocimiento, por parte de Rusia, de la independencia de las regiones secesionistas georgianas Osetia del Sur y Abjasia.

El 19 de agosto de 2008, tras la invasión de Georgia por parte de las fuerzas rusas, la UE procedió a congelar las conversaciones con Rusia. Los países que habían introducido su veto –Polonia y Lituania– se distinguieron por sus declaraciones críticas respecto de Rusia pues, a los pocos días del comienzo de la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008, la declaración estatal conjunta emitida el 9 de agosto por Polonia y Lituania, con la firma de Estonia y Letonia –autodefinidas en dicho documento como las “antiguas naciones cautivas”– incluyó la firme condena a la invasión y operaciones militares de Rusia en Georgia, y abiertamente cuestionó la iniciativa de la UE de suscribir un acuerdo de cooperación estratégica con Rusia. Poco después, el 13 de agosto, los presidentes de Estonia, Lituania y Polonia, así como el primer ministro de Letonia, visitaron Georgia y suscribieron un nuevo comunicado conjunto de apoyo a Georgia que apuntaba el futuro ingreso de ésta en la OTAN como única prevención ante nuevas agresiones rusas. El 18 de agosto, los presidentes de Polonia y Lituania emitieron otro comunicado a favor de otorgar el *Membership Action Plan* (MAP) de la OTAN a Georgia y Ucrania.

Paralelamente, en agosto Polonia firmaba con los EEUU la aprobación del proyecto conjunto para instalación del “escudo antimisiles” denostado por Rusia, evidenciando una mayor confianza en el vínculo trasatlántico directo que en la seguridad común europea.

Como consecuencia directa de la agresión rusa a Georgia, la ronda de conversaciones prevista para septiembre de 2008 quedó aplazada hasta que, el 11 de noviembre de 2008, la UE acordó reanudar la interlocución con Rusia, la cual, aún con la expresa oposición de Lituania al respecto, finalmente se materializó en la cumbre de Niza del 14 de noviembre.

Aparte del nivel de interlocución bilateral UE-Rusia, en febrero de 2009 la UE invitó a Rusia a participar, en calidad de observador, en el programa “Asociación para el Este” constituido para los países ex soviéticos Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Azerbayán, Georgia y Armenia.

La próxima cumbre UE-Rusia, prevista para mayo de 2009 y que habrá de celebrarse en Jabarovsk (Rusia), presumiblemente tendrá un contenido material más relevante para la agenda de la cooperación estratégica.

La postura lituana sobre Rusia volvió a destacarse durante el encuentro de la OTAN del 5 de marzo de 2009 en la que se acordó el re-inicio de conversaciones con Rusia mediante la reactivación del Consejo OTAN-Rusia. Al respecto, el ministro de Asuntos Exteriores de Lituania V. Usackas se pronunció negativamente, al considerar dicho comienzo prematuro.

Conviene matizar que el veto lituano expresado el pasado año no ha tenido por objetivo bloquear las conversaciones entre la UE y Rusia, sino crear otra base para las mismas de modo que se rijan por el imperio de la ley, el cumplimiento de compromisos,⁴ la justicia y la seguridad (tanto energética como política).⁵ Así, para activar la participación de Rusia

⁴ Rusia ha asumido un considerable número de compromisos internacionales (ante la ONU, el Consejo de Europa y la OSCE) pero sin haber implementado gran parte de ellos (por ejemplo, compensaciones por los crímenes y deportaciones cometidos en los Estados del Báltico).

⁵ Z. Pavilionis (2008), “Lithuanian Position regarding the EU Mandate on Negotiations with Russia: Seeking a New Quality of EU-Russian Relations”, *Lithuanian Foreign Policy Review*, nº 21.

en el mercado europeo se causaría la consecuente liberalización y descentralización de la propia economía rusa; por ello, la única medida que realmente tendría efecto en las políticas doméstica y exterior rusa podría denominarse “europeización externa”, lo cual conllevaría la difusión de valores, normas y principios ya consolidados en el seno de la UE.⁶

El planteamiento de los sucesivos gobiernos lituanos en este proceso —el de Kirkilas (socialdemócrata) primero y el de Kubilius (conservador) después— ha coincidido en que la posición de la UE hacia Rusia debe basarse en los valores insertos en la política europea de vecindad, aunque el cauce formal sea un acuerdo especial para Rusia. Desde la perspectiva lituana, sin que la UE y Rusia compartan valores comunes —democracia real y derechos humanos— sólo podría alcanzarse un nivel de cooperación insatisfactorio para la solidaridad comunitaria e incapaz de crear un espacio común de interacción mutua en democracia y libertad. Frente a esta postura idealista, el veto polaco se centró más en la dimensión práctica del conflicto sobre las exportaciones cárnicas, haciendo ver con ello al resto de la UE que el perjuicio que le causaba Rusia arrastraba consigo a las relaciones de conjunto.

Lituania reconoce que Rusia es un poder continental y es consciente del alcance especialmente delicado que la relación ruso-europea tendrá en Europa del Este. En su propia relación directa con Rusia, Lituania suscribió un Acuerdo sobre las bases de sus relaciones bilaterales, lo cual ha generado resultados positivos tangibles:

- La retirada completa del Ejército Ruso de Lituania (1992).
- La suscripción del Acuerdo de Fronteras lituano-rusa (1997).
- La firma del Acuerdo de Tránsito de personas y mercancías hacia Kaliningrado. Esto ha permitido a Rusia tener un nexo permanente y efectivo con su enclave, contando con la colaboración de Lituania, que además es el primer inversor exterior directo.

Los asuntos requeridos por el Gobierno de Lituania para incluirse en la agenda del nuevo ACP tienen, ciertamente, una repercusión directa para este país, pero ello no obsta para que su perspectiva tenga interés general para la UE:

- El contenido de la Carta de Energía (que Polonia también pretendió incluir en su veto) es beneficioso para todos los países europeos de tránsito y para liberalizar un mercado energético que sería una oportunidad para todas las empresas europeas. Independientemente de la viabilidad real de este documento, los principios que incluye favorecen la seguridad energética de la UE y la solidaridad de sus miembros, y facilitan la cooperación energética ruso-europea.
- La reanudación del flujo de suministro de crudo por el oleoducto Druzhba favorece el negocio de refino del grupo polaco PKN Orlen —presente en la República Checa, Polonia y Lituania— y, por extensión, la seguridad energética para todos aquellos países que son clientes de Rusia.
- Investigar y enjuiciar los crímenes cometidos por fuerzas rusas contra la población lituana en Medininkai y en Vilnius en enero de 1991, así como compensar los perjuicios causados por las deportaciones soviéticas de los ciudadanos bálticos, contribuirá a calificar a Rusia como un verdadero Estado de Derecho, a su reconciliación histórica con los pueblos que tiranizó (parte de ellos integrados hoy en

⁶ Z. Dambruskaite y L. Kasciunas (2008), “The New EU-Russia Strategic Agreement: An Instrument for Russian Europeanization?”, Center for Eastern Geopolitical Studies, Vilnius.

la UE) y a constatar su voluntad de compartir principios comunes de justicia con la UE.

- La búsqueda de soluciones a los conflictos en Moldavia y Georgia, respetando el principio de integridad territorial estatal, contribuirá a la generación de estabilidad en un espacio próximo a la UE, especialmente positivo para los países circundantes – como Rumanía– y para aquellos que cuentan con relevantes minorías rusas –como Estonia y Letonia– y a la consideración de Rusia como un socio internacional fiable para la UE.

Además de los anteriores, en la agenda de asuntos UE-Rusia hay otras cuestiones problemáticas para otros miembros de la UE, no sólo Lituania y Polonia: la investigación del caso Litvinenko (que atañe especialmente al Reino Unido), las discrepancias sobre la frontera de Rusia con Estonia y las consecuencias medioambientales del proyecto NordStream, que afectan a todos los países ribereños del Mar Báltico, como ha resaltado Suecia.

De todos modos, el Gobierno de Rusia concede menor importancia al nivel de interlocución con la UE que a la agenda de relaciones a nivel bilateral establecida con las principales potencias europeas continentales –Francia, Alemania, Italia y (últimamente) España–, las cuales son más receptivas a una cooperación estratégica,⁷ habida cuenta del enfoque pragmático de las mismas y a su utilidad para alcanzar resultados tangibles, como se evidencia en el caso del proyecto NordStream ruso-germano.⁸

Conclusiones: Aunque las conversaciones UE-Rusia se prolonguen (los analistas rusos consideran un plazo de dos a tres años), tarde o temprano habrán de cristalizar en acuerdos concretos. El resultado de las mismas depende en gran medida de la agenda de asuntos y de los criterios y directrices de negociación que se introduzcan *a priori*.

Polonia, Lituania y otros socios europeos del Este vecinos de Rusia tienen una perspectiva histórica y una percepción directa de las consecuencias que pueden derivarse de la falta de cautelas ante una Rusia con renovadas ansias expansivas.

Aunque predomine el componente idealista, la política exterior de países de la UE vecinos de Rusia como Lituania (la cual, desde su liderazgo báltico *inter pares*, asume posturas comunes junto con Estonia y Letonia) incide en la búsqueda de una mejor calidad en las relaciones de cooperación UE-Rusia partiendo de considerar la importancia de compartir valores comunes.

La agenda bilateral que, en paralelo, gestiona Rusia con algunas potencias europeas, puede tener una utilidad práctica para las partes pero al tiempo interferir con la seguridad energética del conjunto de Europa, perjudicando a otros socios y menoscabando la solidez de la UE. Sirva de ejemplo el citado proyecto ruso-germano NordStream o las negociaciones ruso-italianas sobre el SouthStream.

En definitiva, como la diplomacia lituana subraya, la clave radica en la propia concepción de la UE y el tipo de planteamiento estratégico con Rusia. De las declaraciones programáticas de la UE y de los valores que sus miembros proclaman asumir se infiere que podría producirse una ósmosis en virtud de la cual se invierta el proceso de

⁷ M. Leonard y N. Popescu (2007), “A Power Audit of EU-Russia Relations”, European Council of Foreign Relations, octubre, pp. 31-35.

⁸ M. de la Cámara Hermoso (2008), “Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 16, enero, pp. 89 y 106.

involución política rusa y se consolide una cooperación político-económica ruso-europea. Es en este punto donde los socios de Europa Central y del Este, por experiencia propia, enmarcan su aportación de criterios.

La actual crisis económica ha disminuido la expansión de la economía rusa, y el descenso de precios de hidrocarburos está mermando sus ingresos. La pérdida de confianza generada por la guerra de Georgia –que retrasó las conversaciones UE-Rusia y OTAN-Rusia– y la tensión permanente en torno al suministro energético ruso enmarcan el reinicio de conversaciones para el nuevo ACP, previstas para mayo de 2009. Es posible que una Rusia necesitada de inversiones para modernizar sus ineficientes infraestructuras energéticas se vea abocada a reconsiderar la agresividad de ciertos planteamientos, a la par que la UE pueda sopesar la importancia de armonizar las posturas de sus miembros para tener una sola voz en las negociaciones con Rusia.

Rafael José de Espona
Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de Vilnius (TSPMI)